

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

Proteção social pós-pandemia:

Análise das propostas de instituição de uma renda básica no Brasil

Aluno: LUCAS OLIVEIRA TIBAU

Professor-Orientador: ALEXANDRE ABDAL

São Paulo – SP

2021

Lista de gráficos

Gráfico 1: Taxas de extrema pobreza e pobreza (1992-2012)

Gráfico 2: Evolução da pobreza segundo a proporção de pobres (1992-2012)

Gráfico 3: Evolução do Índice de Gini no Brasil (2012-2019)

Gráfico 4: Evolução da extrema pobreza no Brasil (2003-2018)

Gráfico 5: Evolução do número de famílias beneficiadas pelo PBF

Gráfico 6: Valor médio real dos benefícios do PBF por família

Proteção social pós-pandemia:

Análise das propostas de instituição de uma renda básica no Brasil

Resumo

[INTRODUÇÃO] Este artigo busca compreender como e em que medida a pandemia de Covid-19, iniciada em 2020, contribuiu para mudar o rumo da política social brasileira, com a análise de projetos (de 2020 a agosto de 2021) de criação de diferentes desenhos de renda mínima e renda básica. A proteção social brasileira, desde o começo do século XXI, está estruturada principalmente em torno do Programa Bolsa Família, uma política de transferência de renda não-contributiva e que se mostrou bastante exitosa em reduzir os níveis de pobreza e extrema pobreza. Contudo, o PBF revelou-se aquém do atendimento das necessidades de grande parcela da população que se viu impedida de trabalhar e gerar renda com a pandemia, o que abriu a necessidade de criação do Auxílio Emergencial. [METODOLOGIA] Foram adotados os métodos de revisão documental, notadamente de Projetos de Lei, matérias jornalísticas e bibliografia acadêmica e especializada, e de entrevistas semiestruturadas, feitas com atores relevantes ao tema: o sociólogo Rogério Barbosa, o presidente da Rede Brasileira de Renda Básica, Leandro Ferreira, a pesquisadora Leticia Bartholo e a deputada federal Tabata Amaral. [RESULTADOS] O Auxílio Emergencial foi um importante ponto de inflexão, mudando a discussão sobre o rumo da proteção social não-contributiva e colocando a renda básica de volta na pauta do debate público e parlamentar. No entanto, o caminho rumo a uma renda básica no Brasil ainda se encontra no médio a longo prazo, e depende fundamentalmente de questões complexas no âmbito orçamentário e político.

Palavras-chave

Renda básica; proteção social; transferência de renda; política social

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa as diferentes propostas de instituição de uma renda básica no Brasil a partir da pandemia de Covid-19. A emergência sanitária foi um episódio imprevisto e que teve profundos efeitos sobre a sociedade e a economia brasileiras, além do enorme custo humano, com mais de 20 milhões de infectados e 560 mil mortos pela doença (FOLHA DE S. PAULO, 2021). A paralisação das atividades econômicas, medida necessária para o controle da transmissão comunitária do SARS-CoV-2, gerou aumento do desemprego, da pobreza e da extrema pobreza, exigindo rápidas respostas estatais.

Um dos maiores programas de socorro lançados pelo governo federal em 2020 foi o Auxílio Emergencial (AE), uma transferência de renda de R\$ 600 mensais, podendo chegar a R\$ 1.200 em caso de famílias monoparentais, desempregados, trabalhadores informais e pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. Trata-se de uma expansão substancial em valores e público-alvo, quando comparado o benefício com o status quo da proteção social não-contributiva no Brasil, notadamente o Bolsa Família. O PBF tem em agosto de 2021 14,3 milhões de famílias cadastradas como beneficiárias, ao custo orçamentário de aproximadamente R\$ 34,8 bilhões ao ano (CORRÊA; VENTURA, 2020), e o AE foi financiado com R\$ 293,1 bilhões no ano de 2020 (GRANER, 2021) para 68 milhões de pessoas, com maior custo nas prorrogações até outubro de 2021, mesmo com redução consecutiva nos valores.

Tendo em vista este cenário, o Congresso Nacional brasileiro se mobilizou e criou uma Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica. A sociedade civil organizada se manifestou pelas prorrogações do Auxílio Emergencial e com diferentes propostas de aumento da rede de proteção social, que teria se mostrado aquém do necessário pela população, especialmente depois da pandemia. E o governo federal também ensaia diferentes possibilidades de política social para o pós-pandemia, com a divulgação do Auxílio Brasil em um ano anterior às eleições gerais de 2022, em que há também interesse político-eleitoral em reformar o Bolsa Família para o presidente Jair Bolsonaro.

Este estudo busca compreender as diferentes propostas e possibilidades de programas de renda mínima e renda básica no Brasil entre 2020 e agosto de 2021, a partir da perspectiva de três atores fundamentais na discussão do tema: a sociedade civil e academia, o Poder Legislativo e o governo federal. Para realizar a pesquisa, foi feita análise documental de

bibliografia acadêmica e especializada, Projetos de Lei e matérias jornalísticas, além de entrevistas semiestruturadas. Foram entrevistados Rogério Barbosa, sociólogo e professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj), Leandro Ferreira, presidente da Rede Brasileira de Renda Básica, Letícia Bartholo, pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Tabata Amaral, deputada federal e presidente da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica no Congresso. Foram feitas três tentativas de contato com Fabiana Rodopoulos, atual Secretária Nacional de Renda de Cidadania do Ministério da Cidadania, que não foram respondidas.

2. TEORIA

A renda básica no Brasil tem um grande defensor no debate público e parlamentar: Eduardo Suplicy, ex-senador de São Paulo e atual vereador da capital paulista pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Dentre seus trabalhos publicados, uma obra se destaca pela proposta de sistematização da temática abordada: o livro "Renda de Cidadania: A saída é pela porta", publicado pela primeira vez pela Editora Cortez no ano de 2002.

O conceito de renda básica universal é discutido há séculos, por filósofos, sociólogos, economistas, pesquisadores e autores de diferentes orientações políticas e ideológicas. Philippe van Parijs e Yannick Vanderborght (2017, apud Freitas 2019) definem a renda básica como a "renda paga em dinheiro para cada membro individual de uma sociedade, independentemente da renda de outras fontes, sem condicionalidades, [e cujo] valor [é] independente da composição familiar" (FREITAS, 2019, p. 23). Esta definição é de grande semelhança àquela defendida pela *Basic Income Earth Network* (BIEN), que, na página inicial de seu site, adiciona as características específicas de não ter nem "testes de condições [para elegibilidade] nem requisito de trabalho"¹.

O livro de Suplicy começa com o embasamento teórico da renda básica, os fundamentos que sustentam a defesa de sua implementação. Um eixo primordial de análise dessa política é que todos os indivíduos de determinada sociedade recebem a renda, independentemente de qualquer condicionalidade, ao contrário de programas de transferência de renda condicionados, em que aos beneficiários é requerido o atendimento de determinadas condicionalidades, como de educação, saúde ou trabalho, por exemplo. Nesse sentido, cada membro individual da sociedade é considerado parte importante para o progresso e o desenvolvimento e, por isso, devem ter o *direito* de receber certa quantia de renda para subsistência com dignidade. A noção de direito é muito relevante na renda básica, uma vez que opera na prática a *desmercadorização* da renda (ESPING-ANDERSEN, 1991), em que a subsistência monetária básica deve ser assegurada como direito do cidadão, tal como a livre expressão ou o voto, e não estar atrelada à participação ativa no mercado de trabalho.

A visão de direito é, contudo, muito mais antiga do que os estudos sobre o Estado de Bem-Estar Social de Gosta Esping-Andersen nos anos 1990. Desde Aristóteles essa visão se faz presente no debate público, por meio da concepção que teoriza de partilha de bens e

¹ Disponível em: <https://basicincome.org/> <Acesso em 30 jul. 2021>

riquezas "a partir do todo da riqueza social" e do tratamento desigual a ser dado a indivíduos desiguais (SUPLICY, 2002, p. 81). Além disso, diferentes religiões possuem, em seus textos, menções importantes à justiça social, como na Segunda Epístola aos Coríntios, no Alcorão ou em Confúcio (SUPLICY, 2002, idem).

A primeira proposta mais concreta de uma renda básica é creditada a Thomas More, filósofo, escritor e diplomata que exerceu a função de Chanceler do Reino de Henrique VIII da Inglaterra (fundador da Igreja Anglicana), de 1529 a 1532. No exercício desta função, More passou por momentos conflituosos com o rei, que pedia para que escrevesse uma justificativa para seu casamento com outra mulher com quem pudesse ter filhos. O escritor negou o pedido, o que lhe custou a vida. Antes, em sua trajetória, deixou uma série de obras, sendo uma das mais famosas "Utopia", em que descreve uma ilha imaginária, baseada no que conhecia das expedições de Américo Vespúcio, onde "nada é privado e o que conta é o bem público". Na ilha, todos os habitantes têm o direito a uma determinada renda para sobrevivência, o que também teria, para o autor, efeitos na criminalidade, que não estava diminuindo com a pena de morte na Inglaterra. Foi um amigo de More, Juan Luis Vivès, que propôs a instituição da renda básica ao prefeito da cidade de Bruges, na Bélgica (SUPLICY, 2002, pp. 89-92).

Economistas políticos clássicos também propuseram desenhos de renda básica, notadamente como alternativa às *Poor Laws* (Leis dos Pobres) da Inglaterra, que basicamente autorizavam aos pobres que pedissem esmolas nas paróquias. Adam Smith criticou em sua obra falhas nas leis britânicas de assistência social que, na definição do critério de pobreza, davam margem a fraudes, e David Ricardo defende que a renda básica, por meio do desenho de Imposto de Renda Negativo (IRN), "sem prejudicar a alocação de recursos no mercado, acabaria propiciando um desenvolvimento muito mais estável, socialmente mais saudável, e compatível com maior grau de liberdade aos seres humanos" (SUPLICY, 2002, pp. 96-7). Outra referência importante no tema é Thomas Paine, ideólogo das revoluções americana e francesa que escreveu "Justiça Agrária" (1795), livro no qual defende o pagamento de um aluguel por parte de todos os proprietários de terra destinado à sociedade, sendo distribuído a todos os seus integrantes em dividendos iguais, o que garantiria a participação coletiva no usufruto da riqueza natural. A proposta de Paine era de que todos que completassem 21 anos recebessem 15 libras, e aos 50 anos o valor recebido seria de 10 libras (SUPLICY, 2002, p. 109).

James Edward Meade, Nobel de Economia em 1977, defendeu a renda básica em 1935 como "diretriz de política econômica para um governo trabalhista", seguindo os princípios de igualdade, liberdade e eficiência (SUPLICY, 2002, p. 114). Mesmo expoentes do liberalismo econômico chegaram a defender alguma forma de renda básica, como a proposta de IRN de Milton Friedman, no seu livro "Capitalismo e Liberdade" (1962). De acordo com o desenho de Friedman, estando o cidadão abaixo de determinado nível de renda, teria direito a receber um subsídio no Imposto de Renda sem pagar, enquanto os mais ricos na sociedade contribuiriam proporcionalmente mais de modo a financiar o benefício, que substituiria todas as outras políticas de proteção social, mesmo as mais básicas - como o salário mínimo, o seguro desemprego, programas de segurança alimentar e nutricional, entre outros (SUPLICY, 2002, pp. 117-9). John Kenneth Galbraith também defendeu a renda básica por IRN, mas não acreditava que essa medida deveria substituir todas as demais, argumentando que "os pobres [têm] direito ao lazer como têm os ricos" (SUPLICY, 2002, p. 121).

Nota-se, aqui, uma importante característica da matriz teórica da renda básica. Trata-se de uma medida com grande foco no indivíduo e na liberdade que tem inclusive para não participar do mercado de trabalho, se assim desejar, ao passo que a transferência de renda eliminaria, notadamente para o liberalismo mais ortodoxo, a necessidade de provimento de serviços públicos como saúde e educação. As vertentes social-democratas da esquerda são tradicionalmente mais voltadas à defesa e busca do pleno emprego, muito embora guardem proximidade significativa com a defesa da renda básica ao longo do tempo, além de defender a continuidade da prestação de serviços públicos.

Suplicy também aponta algumas experiências contemporâneas de políticas de garantia de renda nos Estados Unidos, Canadá e em países europeus, destacando suas semelhanças, divergências e particularidades, e encerra o terceiro capítulo de seu livro argumentando cinco pontos em defesa de uma renda básica universal em detrimento de um programa focalizado de renda mínima. Primeiramente, a proporção de cobertura de beneficiários seria muito mais alta, o que economizaria em custos administrativos que existem na definição e acompanhamento de critérios de elegibilidade à renda mínima. O segundo ponto é que não haveria estigma, vergonha ou sentimentos de humilhação por parte dos beneficiários, já que todos da sociedade receberiam a mesma quantia de renda como *direito de cidadania* – a defesa do universalismo como característica fundamental da social-democracia. O pagamento seria regular e confiável, não passível de interrupção por qualquer tipo de desenvolvimento profissional, como

conseguir um emprego com melhor salário, e isso eliminaria a armadilha do desemprego no caso da renda mínima. O esforço do trabalho seria sempre valorizado e incentivado, uma vez que o desenvolvimento no mercado de trabalho não interromperia o recebimento da renda básica. E, por fim, os trabalhadores teriam maior poder de barganha nas negociações com seus empregadores e teriam maior poder de escolha, ocupando funções em que desejam trabalhar e podendo negar funções degradantes.

A comparação entre a renda básica e os programas de renda mínima não se limita a esses aspectos, contudo. Há ampla literatura acadêmica e de avaliação econométrica de impacto sobre esses programas, que apontam os seus efeitos e as diferenças entre os desenhos de programa social. Primeiramente, cumpre observar o caráter de condicionalidade. Políticas de transferência de renda com condicionalidade exigem dos beneficiários que atendam a determinados requisitos para o recebimento, normalmente relacionados a saúde e educação. Um exemplo é o programa PROGRESA, criado em 2002 no México, posteriormente renomeado como Oportunidades e, mais recentemente, Prospera. Trata-se de uma transferência de renda para famílias mediante a frequência escolar regular das crianças, realização de consultas médicas para acompanhamento e suporte nutricional. O programa demonstrou alguns benefícios de suas condicionalidades, como um aumento de 60% na taxa de visitas a clínicas de saúde em áreas com o programa, redução de 23% na incidência de doenças em crianças (GERTLER; BOYCE, 2001) e aumento nas matrículas escolares (SCHULTZ, 2000).

As condicionalidades apresentam, no entanto, custos administrativos e de operacionalização que podem dificultar e encarecer a implementação da política de transferência de renda (CALDÉS; MALUCCIO, 2005). É isso que frequentemente alegam os defensores de transferências de renda incondicionais, que adotam uma abordagem de direitos compartilhada pela ideia da renda básica, ao contrário dos defensores das condicionalidades, que operam em uma lógica de incentivos. A discussão é, contudo, mais ampla e profunda do que meramente a divisão de lógicas de direitos e incentivos, envolvendo, por exemplo, a moralização da pobreza ou a construção da capacidade estatal de operacionalização e integração com outras políticas públicas, como no caso da saúde e educação com o Bolsa Família.

Outra diferenciação é em relação à focalização dos programas. A renda básica é por definição universal, o que significa que todos os membros habitantes de determinado local

recebem a transferência de renda. A universalidade se opõe à focalização, que busca um determinado grupo social dentro do território para conceder o benefício, independentemente de haver ou não condicionalidades. O Programa Bolsa Família, por exemplo, é uma transferência de renda condicional e focalizada, uma vez que limita as rendas mensais per capita das famílias beneficiárias além de ter condicionalidades de saúde e educação, tendo como público-alvo definido as pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. A focalização também pode gerar problemas, contudo, como a inclusão de pessoas que não deveriam receber o benefício e a exclusão de indivíduos que se encaixam nos critérios para participação. De acordo com pesquisadores do IPEA, "o Bolsa Família se tornou um dos casos mais 'benignos' para programas focalizados: possui, em termos comparativos, boa focalização e boa cobertura (baixa exclusão)" (PAIVA; FERNANDES DE SOUSA; PEDRO NUNES, 2020).

2.1 Métodos

Esta pesquisa tem metodologia principalmente qualitativa. O principal objetivo do estudo é analisar as possibilidades de renovação da rede brasileira de proteção social após a pandemia de Covid-19 e, portanto, ainda não possui dados quantitativos consolidados sobre o fenômeno. As discussões em torno da temática nos Poderes Executivo e Legislativo Federal estão ainda ocorrendo no momento da escrita deste relatório, o que justifica a abordagem predominantemente qualitativa adotada. Cumpre notar que estudos quantitativos sobre assuntos com dados já apurados e analisados, como o Programa Bolsa Família, outras transferências de renda ou mesmo o Auxílio Emergencial foram não somente lidos, como analisados e citados nesta pesquisa.

Em termos mais específicos, foram realizados dois procedimentos metodológicos, a saber: entrevistas semiestruturadas e análise documental comparada. Primeiramente, as entrevistas buscam captar as perspectivas e posições relativas de atores relevantes na discussão de renda básica, Auxílio Emergencial e propostas para renovar as políticas sociais no Brasil. Dessa forma, parte-se do pressuposto da existência de três principais grupos de atores envolvidos: o governo federal, o Congresso Nacional e a sociedade civil organizada/academia. Desses três grupos, vieram proposições, sugestões e desenhos de políticas públicas na área social que são relevantes para o objetivo proposto de pesquisa.

A escolha dos entrevistados se deu principalmente pela representação de cada um dos grupos mencionados. O primeiro entrevistado foi Rogério Barbosa, sociólogo, pesquisador e professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj), escolhido em decorrência de trabalhos e artigos publicados sobre renda básica e transferências de renda, uma de suas áreas de estudo. Em seguida, foi entrevistado Leandro Ferreira, presidente da Rede Brasileira de Renda Básica, uma das principais organizações da sociedade civil atualmente na defesa da renda básica, exercendo importante papel no debate público e parlamentar. A terceira entrevistada é Leticia Bartholo, especialista em políticas públicas e gestão governamental, pesquisadora da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do IPEA e ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania, com mais de 14 anos de experiência na gestão do Cadastro Único do governo federal e do Bolsa Família. Por fim, foi entrevistada a deputada Tabata Amaral (sem partido-SP), que exerce atualmente a presidência da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica, criada em 2020, e é autora do Projeto de Lei 6.072/2019 de reforma do Bolsa Família, sendo analisado em Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Houve três tentativas de contato com Fabiana Rodopoulos, Secretária Nacional de Renda de Cidadania do Ministério da Cidadania e com canais institucionais do Ministério, sem sucesso.

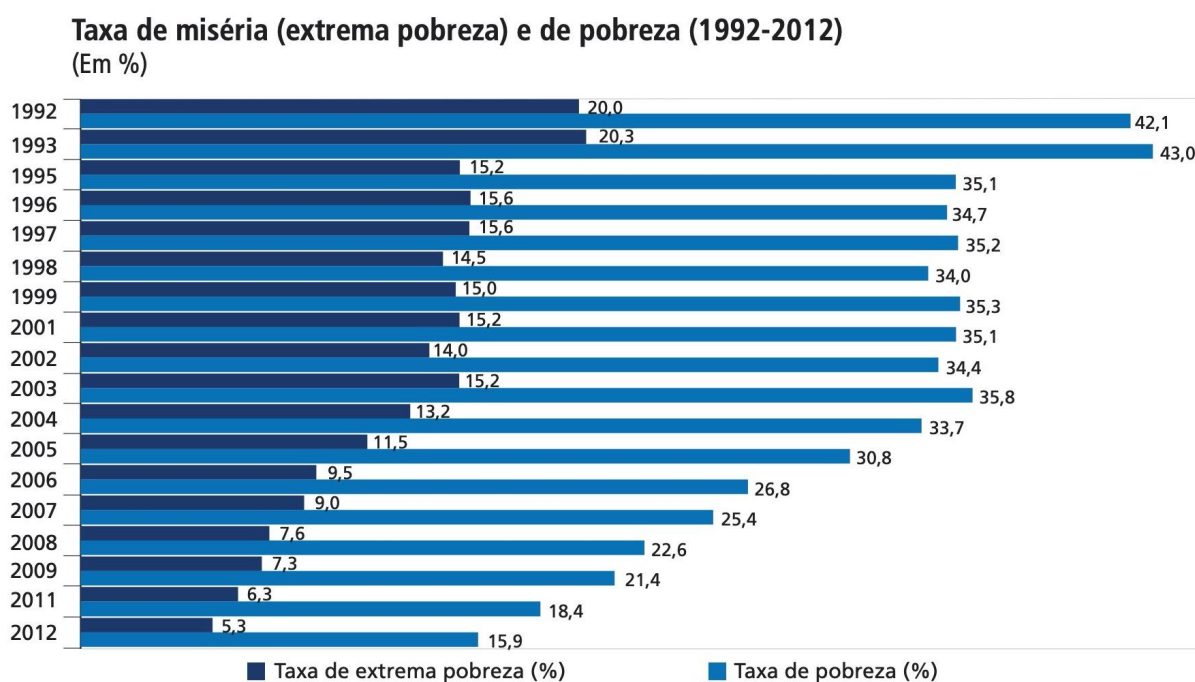
A captação de dados e informações para a pesquisa se deu em órgãos como o IPEA, o Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP), a Rede Brasileira de Renda Básica (RBRB), entre outros. Além disso, houve monitoramento de matérias jornalísticas, principalmente no que se refere a ideias e propostas na área social pelo governo Jair Bolsonaro.

3. CONTEXTO

3.1 A proteção social brasileira e o Bolsa Família

O sistema brasileiro de proteção social que se estruturou após a Constituição Federal de 1988 caracteriza-se pela gradual incorporação das medidas nela previstas nos três entes federativos. A crise social e econômica dos anos seguintes à consolidação do texto constitucional sinalizou um período de grandes níveis de pobreza e extrema pobreza, o que representou a necessidade de implementação dos dispositivos do Título VIII da CF/88, Da Ordem Social. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do IpeaData sistematizados por André Gambier Campos, em 1993, 43% da população brasileira se encontrava em situação de pobreza e 20,3% em situação de miséria, conforme gráfico abaixo:

GRÁFICO 1: Taxas de extrema pobreza e pobreza (1992-2012)



Fonte: (GAMBIER CAMPOS, 2015)

A política social brasileira se divide desde então em algumas áreas, de acordo com o gasto social do governo federal. A maior fatia de despesa na área pela União é com a Previdência Social, tanto dos trabalhadores da iniciativa privada (RGPS) quanto dos servidores públicos (RPPS). Temos o Sistema Único de Saúde (SUS), previsto na Constituição e que representa a terceira maior área da política social, seguida pela educação,

assistência social, trabalho e desenvolvimento rural e urbano (GAMBIER CAMPOS, 2015, p. 25). As transferências diretas de renda são principalmente ligadas à assistência social, e programas de garantia de renda passaram a surgir nos anos 1990, apesar de uma conjuntura difícil para o avanço das transferências não-contributivas.

O então senador Eduardo Suplicy (PT-SP) apresentou, em abril de 1991, o Projeto de Lei do Senado nº 80, instituindo um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). A proposta chegou a ser aprovada no Senado no mesmo ano, mas não prosperou na Câmara dos Deputados e foi arquivada (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021). No entanto, a movimentação em torno do tema acabou ocasionando o surgimento de diversas experiências de PGRM em nível subnacional, como em Campinas com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, e no Distrito Federal com o Bolsa Escola. Em 1997, foi sancionada a Lei 9.533, que "autorizava o governo federal a conceder apoio financeiro, de 50% dos gastos, aos municípios que instituíssem programas de renda mínima associados a ações educativas" (SUPLICY, 2002), o que pavimentou o caminho para a entrada mais incisiva do governo federal nessas políticas.

Essa trajetória de políticas públicas culminou na criação, em 2003, do Programa Bolsa Família (PBF), uma iniciativa do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT). O PBF tem como eixos principais de intervenção, desde que foi criado:

"Complemento de renda, que garante o alívio mais imediato da pobreza; acesso a direitos, oferecendo condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social; e articulação com outras ações a fim de estimular o desenvolvimento das famílias."
(CIDADANIA, 2015)

O programa é uma transferência de renda focalizada e com condicionalidades. Isso significa que o público-alvo dessa política é bem delimitado: famílias brasileiras com renda mensal *per capita* de até R\$ 178, que é menos da metade da linha de pobreza definida pelo Banco Mundial em aproximadamente R\$ 406². Todas as famílias brasileiras que se encaixam nesses critérios de renda são elegíveis ao programa, mas não têm direito ou acesso automático a ele. O PBF é composto por seis benefícios: o Básico, de R\$ 89, a famílias em extrema

² O Banco Mundial coloca a linha de pobreza a US\$ 1,90 por dia. Em cotação de 01/08/2021 (US\$ 1 = R\$ 5,21), a linha de pobreza estaria em cerca de R\$ 10/dia, o que representa aproximadamente R\$ 300/mês. No entanto, considerando medida de paridade de poder de compra em países de renda média-alta como o Brasil, estima-se o valor da linha de pobreza mensal, em reais, em torno de R\$ 406, considerando o patamar de US\$ 5,50/dia. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/topic/measuringpoverty>> Acesso em 01 ago. 2021.

pobreza; o Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0-15 anos, de R\$ 41, a famílias com filhos nessa faixa etária, mediante frequência escolar dos 6-15 anos; o Variável Vinculado à Gestante, de R\$ 41, de nove parcelas a famílias que tenham grávidas identificadas no Sistema Bolsa Família na Saúde; o Variável Vinculado à Nutriz, de R\$ 41, seis parcelas a famílias com crianças de 0-6 anos para auxílio à alimentação; o Variável Vinculado ao Adolescente, de R\$ 48 em até dois repasses, a famílias com adolescentes de 16 e 17 anos mediante frequência escolar; e o de Superação da Extrema Pobreza, de cálculo individual a cada família (de acordo com renda e quantidade de integrantes), aos que não conseguiram superar a situação mesmo com o recebimento dos demais benefícios (CIDADANIA, 2019).

As condições para elegibilidade e recebimento do benefício são a frequência escolar de crianças entre 6 e 17 anos, a manutenção do calendário de vacinação em dia, peso e altura adequados em crianças de 0 a 6 anos e acompanhamento médico de gestantes durante o período pré-natal. O benefício médio é de cerca de R\$ 190, valor que não é atualizado nem pela inflação desde a última revisão, em 2018, no governo de Michel Temer (MDB) (RESENDE; CARAM, 2021). Em julho de 2021, 14,6 milhões de famílias constavam como beneficiárias do PBF na base de dados do CadÚnico³, o que representa um custo estimado em R\$ 34,8 bilhões no Orçamento da União em 2021 (CORRÊA; VENTURA, 2020). Em junho de 2021, de acordo com dados do Ministério da Cidadania, 1.186.755 famílias estavam na fila de espera do programa (RESENDE, 2021).

O Bolsa Família é avaliado como uma política pública muito eficaz em combater a pobreza e, principalmente, a extrema pobreza, sendo muitas vezes considerado o maior programa de transferência de renda com condicionalidades do mundo (BICHIR, 2010) e, "por larga margem, a mais progressiva transferência de renda feita pelo governo federal, [já que] cerca de 70% dos seus recursos alcançam os 20% mais pobres computados antes da transferência do programa" (SOUZA et al., 2019).

A evolução da desigualdade de renda pode ser observada pelo coeficiente de Gini, um dos principais indicadores a apontar em uma escala de 0 a 1 a diferença de rendimentos em um país - quanto mais próximo de 0, maior a igualdade, e vice-versa. Em 2003, ano da criação do PBF, o Brasil tinha um Índice de Gini de 0,581; nos nove anos seguintes, esse índice caiu 0,062 pontos, para 0,519 em 2012 (SUPLICY, 2002), o que mostra uma trajetória descendente

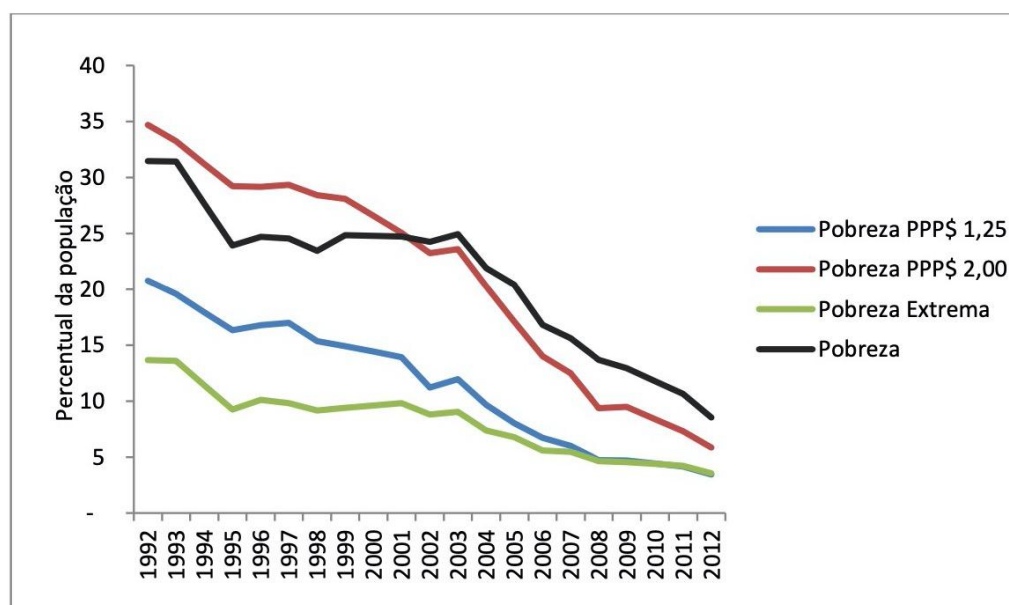
³ Disponível em: <<https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>> Acesso em 01 ago. 2021.

contínua e significativa na primeira década do século XXI. No entanto, como afirma Célia Kerstenetzky com base em estudos empíricos, "a política que mais efetivamente contribuiu para amortecer a desigualdade na distribuição de renda no Brasil [de 2003 a 2014] foi a valorização do salário mínimo", restando "destituída de base factual a afirmação de que no Brasil a redução da desigualdade decorreu principalmente de programas de renda" como o PBF (LESSA KERSTENETZKY, 2017). Em 2019, o IBGE calculou, em sua Síntese de Indicadores Sociais, que o Índice de Gini alcançou 0,543⁴

Em relação à pobreza e extrema pobreza, a queda se deu, aí sim, notadamente a partir da criação e por impacto do Bolsa Família, principalmente na década de 2000 e começo dos anos 2010, como mostra o seguinte gráfico (NERI; VAZ; SOUZA, 2013):

GRÁFICO 2: Evolução da pobreza segundo a proporção de pobres (1992-2012)

Gráfico 10. Evolução da pobreza segundo a proporção de pobres, 1992-2012



Fonte: Ipea, a partir dos microdados das Pnads 1992-2012.

Notas: Exclusive áreas rurais da região Norte (exceto Tocantins). Valores de 1994, 2000 e 2010 obtidos por interpolação linear.

3.2 A pandemia e o Auxílio Emergencial

A pandemia de Covid-19 chegou ao Brasil a partir de março de 2020. A nova doença veio como um grande choque para a atividade econômica e para a sociedade. De rápida

⁴ Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>> Acesso em 01 ago. 2021

transmissão, o vírus exigiu o estabelecimento de quarentenas e de medidas de isolamento social que fecharam por longos períodos de tempo a maior parte das atividades econômicas no país. O contexto social mais recente já era de aumento da pobreza, da extrema pobreza e das desigualdades socioeconômicas, além de estagnação na evolução do Bolsa Família em número de beneficiários e valor da transferência, desde a crise iniciada em 2014. Além disso, em 2019 voltou a ser registrada fila de espera para acesso ao programa, depois de dois anos em que não ocorreu (RESENDE, 2019).

Os gráficos a seguir, desenvolvidos por Marcelo Neri, pesquisador da FGV Social, a partir de dados da PNAD Contínua do IBGE mostram os efeitos da crise de 2014/2015 que ainda não tinham sido plenamente atacados quando começou a pandemia de Covid-19, em desigualdade (NERI, 2019), extrema pobreza, número de famílias beneficiadas e valor médio real dos benefícios por família (NERI, 2020), respectivamente:

GRÁFICO 3: Evolução do Índice de Gini no Brasil (1º trimestre 2012 - 2º trimestre 2019)

Gráfico 1 – Evolução do Índice de Gini

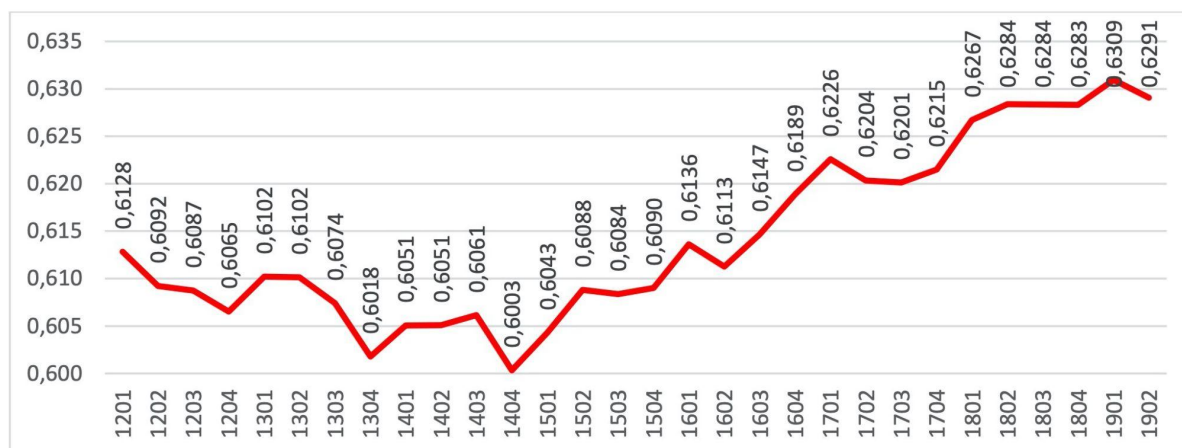


GRÁFICO 4: Evolução da extrema pobreza no Brasil (2003-2018)

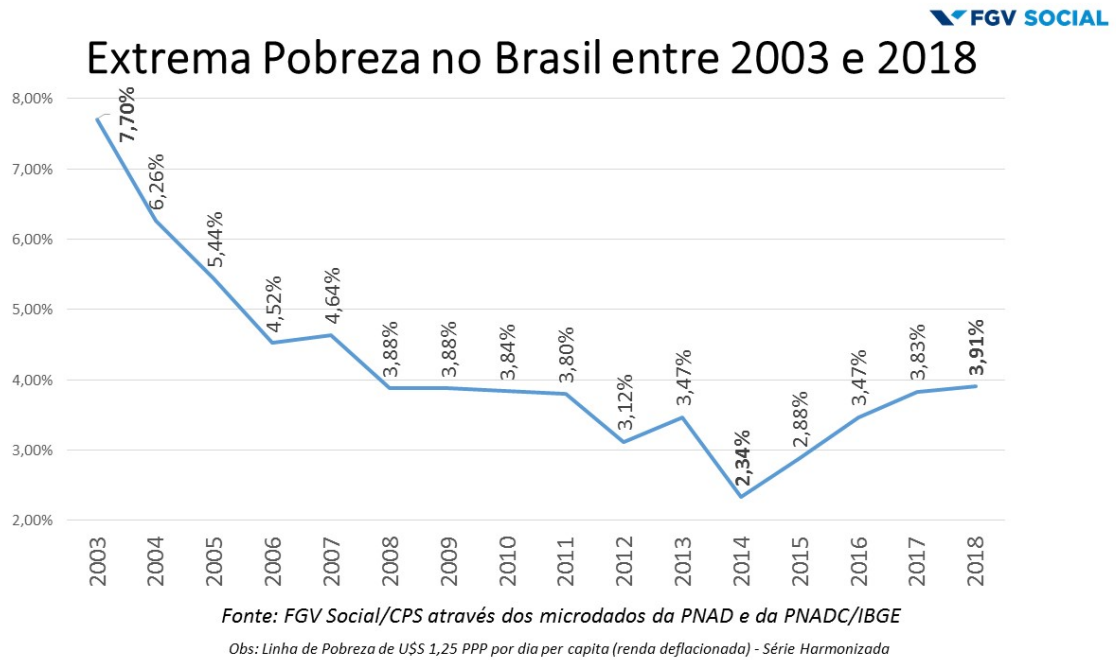


GRÁFICO 5: Evolução do número de famílias beneficiadas pelo PBF

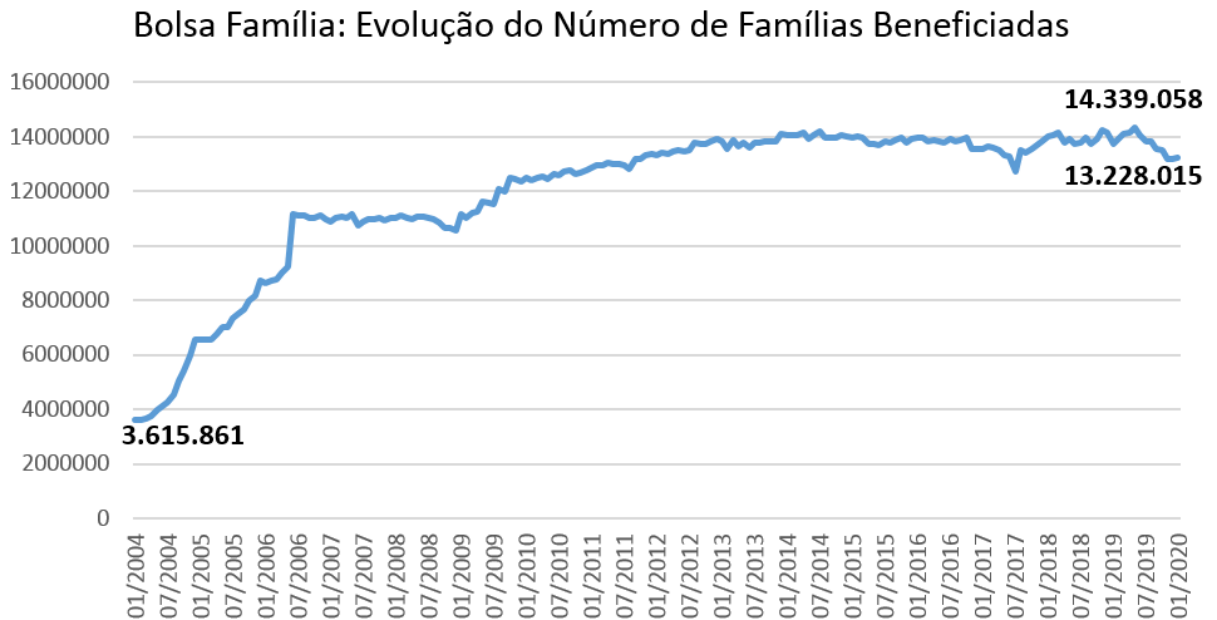
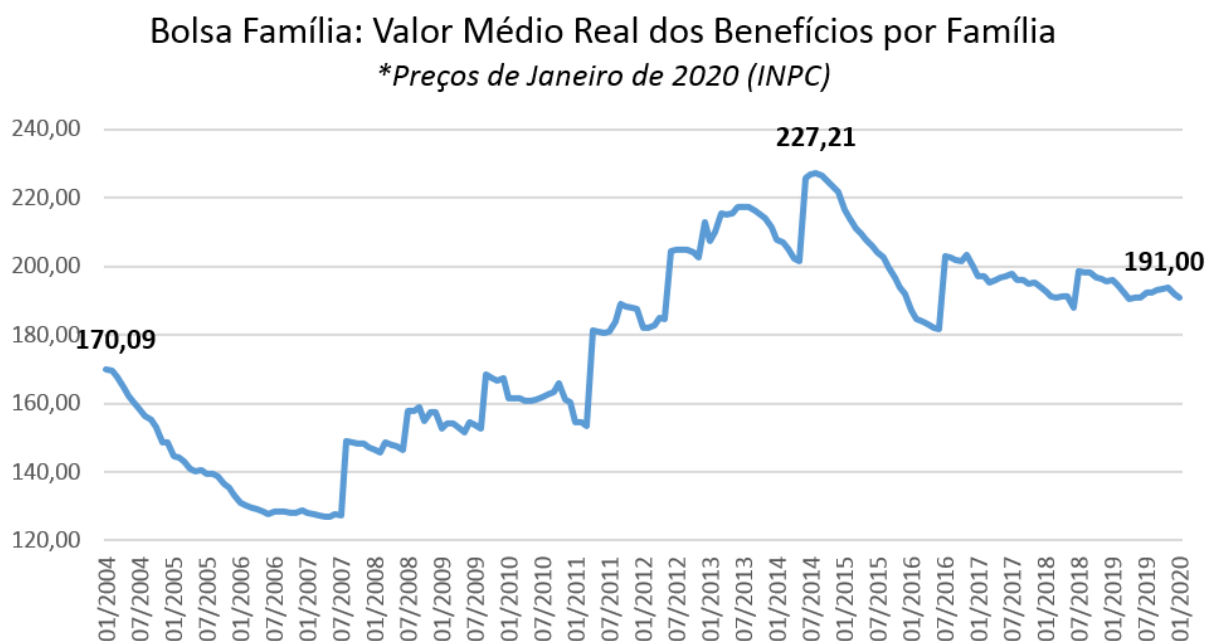


GRÁFICO 6: Valor médio real dos benefícios do PBF por família



Desde o primeiro trimestre de 2015, o Índice de Gini teve trajetória ascendente, partindo de 0,603, passando pelo pico de 0,6309 no primeiro trimestre de 2019, um ano antes do início da pandemia. Também é anterior à pandemia a tendência de recrudescimento da extrema pobreza, observada a partir de 2014 e atingindo 6,5% do total da população brasileira, segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (SILVEIRA, 2020). E houve estabilidade no número de famílias beneficiárias, apesar do aumento do público elegível, e queda no valor médio da transferência, sem reposição desde 2018.

Dessa forma, houve intensa pressão para a criação de um programa emergencial de alívio às pessoas em vulnerabilidade, seja porque perderam os empregos - o desemprego chegou a 14,6% em maio de 2021, segundo a PNAD Contínua do IBGE (BARROS, 2021) - ou porque trabalham na informalidade e aprofundaram sua condição de pobreza ou miséria. O ministro da Economia Paulo Guedes inicialmente propôs um benefício de R\$ 200 mensais a trabalhadores informais, com público-alvo de 15 a 20 milhões de pessoas e custo total de cerca de R\$ 15 bilhões. A proposta não foi bem aceita pelos deputados federais e senadores, que queriam aproximadamente R\$ 500 mensais, alegando insuficiência do montante proposto pelo governo Bolsonaro. Organizações da sociedade civil fizeram grande pressão sobre o Congresso e nas redes sociais, com destaque para o movimento "A Renda Básica que Queremos!", integrado por Inesc, Instituto Ethos, Rede Brasileira de Renda Básica (RBRB), Coalizão Negra por Direitos, Oxfam, entre outros.

Em 26 de março de 2020, a Câmara dos Deputados aprovou o Auxílio Emergencial (AE) com valor mensal de R\$ 600 por três meses, com uma complementação proposta pelo deputado Major Vitor Hugo (PSL-GO) ao relator do projeto, deputado Marcelo Aro. O projeto já incluía a previsão de duplo auxílio de R\$ 1.200 mensais a mulheres chefes de família. A articulação foi majoritariamente feita pelos parlamentares e pelo então presidente da Câmara, Rodrigo Maia, sendo que Aro afirmou ao jornal O Globo, à época, que não teve qualquer contato com o Executivo ou com o Ministério da Economia (ROUBICEK, 2020).

O AE foi pago por meio da Caixa Econômica Federal (CEF) no aplicativo digital CaixaTem, o que gerou críticas da sociedade civil pela exclusão digital de pessoas que não têm acesso à internet ou ao celular. Além disso, foram registrados casos de exclusão indevida de beneficiários, fraudes com CPFs de outros indivíduos e pagamentos a servidores e militares (RENDA BÁSICA QUE QUEREMOS!, 2020). Em 2020, houve uma prorrogação até agosto, ainda com o valor de R\$ 600 mensais, e de setembro a dezembro o governo prorrogou novamente, mas cortou o valor para R\$ 300 (CARAM; URIBE; CARVALHO, 2020). O total de beneficiários chegou a 68 milhões de pessoas.

Em dezembro de 2020, o AE terminou com um custo total de R\$ 293,1 bilhões⁵ possibilitado pela exceção do Orçamento de Guerra e, após um hiato de quatro meses, foi retomado a partir de abril de 2021. No entanto, estava em outros moldes, a começar da elegibilidade: só recebe o auxílio em 2021 quem já era beneficiário do programa em 2020, ainda com as restrições de rendimentos do ano de 2019. Essa restrição em 2021 operou, na prática, um "congelamento" da pobreza, que é um fenômeno dinâmico, uma vez que as pessoas têm mobilidade ascendente ou descendente ao longo do tempo, de acordo com Letícia Bartholo. Além disso, os benefícios foram reduzidos: R\$ 150 mensais para famílias unipessoais, R\$ 250 para famílias com mais de uma pessoa e R\$ 350 para famílias com mães solo. O limite de parcelas é de até quatro por família, e o programa será encerrado em outubro de 2021.

⁵ Disponível em:

<<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>>
Acesso em 01 ago. 2021.

4. RESULTADOS

Nesta seção, irei mapear os principais atores no debate de transferências de renda após a pandemia de Covid-19 e suas propostas e desenhos de política pública, buscando analisar suas características de valores, elegibilidade, financiamento e implementação geral. Serão analisadas as influências e propostas da Rede Brasileira de Renda Básica, Centro de Debates de Políticas Públicas, PL 6.072/2019, Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica e Poder Executivo Federal.

4.1 Sociedade civil e academia

4.1.1 Rede Brasileira de Renda Básica

A Rede Brasileira de Renda Básica (RBRB) é uma organização da sociedade civil criada durante o Congresso da *Basic Income Earth Network* (BIEN) em 2004, na cidade de Barcelona e, portanto, com um apoio declarado à instituição de uma renda básica universal no Brasil. No início, seu perfil de atuação era muito mais acadêmico, uma vez que seus fundadores eram principalmente pesquisadores brasileiros de políticas sociais e transferências de renda. Apesar dessa união entre os integrantes, a RBRB não passou por um processo formal de constituição, e foi com o tempo desmobilizada. Leandro Ferreira, que foi assessor legislativo de Eduardo Suplicy, liderou em 2019 um processo de mobilização para retomar as atividades da rede, formalizando sua existência como organização da sociedade civil.

As ações da rede são principalmente em três áreas: pesquisa, mobilização popular e incidência/*advocacy*. O primeiro eixo relaciona-se com os estudos sobre renda básica, e exemplos recentes são a participação em congressos e seminários, a colaboração com a Universidade Federal Fluminense (UFF) e o Jain Family Institute em um amplo projeto de avaliação da experiência de Maricá (RJ)⁶ e a análise de projetos legislativos de transferência de renda, em conjunto com a UFF e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Já a atuação de mobilização se dá com usuários e beneficiários de transferências de renda, o que também ocorreu com quem recebeu o AE. Trata-se do relacionamento com pessoas que recebem os benefícios, ou mesmo quem tinha direito e não foi autorizado pelo governo, por exemplo, além da criação recente de núcleos de beneficiários do AE "em prol de uma renda digna", para tornar o debate "menos técnico e acadêmico".

⁶ Todas as informações estão disponíveis em: <<https://www.maricabasicincome.com/pt/inicio/>>

A incidência é principalmente a pressão exercida pela RBRB e entidades parceiras nos membros dos poderes nos três níveis da federação. Segundo Leandro Ferreira, a Rede participou de toda a mobilização pela criação de uma renda básica emergencial, não só articulando o movimento "Renda Básica que Queremos!", como, também, propondo um desenho para o auxílio: "R\$ 300 por pessoa, de forma incondicional, para todos os inscritos no Cadastro Único (77 milhões à época), independente de demais benefícios, idade ou qualquer outro critério". O presidente da organização critica o desenho final, ao afirmar que "aposentados, pessoas recebendo seguro-desemprego, auxílio-doença, com vínculo formal de emprego, mas em situação de vulnerabilidade" foram indevidamente excluídas da elegibilidade, o que não foi tão debatido, uma vez que a grande discussão era em torno do valor do AE. Mesmo assim, houve similaridades com a renda básica, como na incondicionalidade, pagamento individual em dinheiro, regularidade nos primeiros meses e "vocação universalista".

A Rede manteve "diálogo diário com parlamentares, com o presidente da Câmara, Rodrigo Maia" e também, em menor grau, com membros do Executivo, como Paulo Guedes e a equipe do Ministério da Cidadania. Foi a partir de uma reivindica o da organiza o que se instituiu a dupla cota de R\$ 1.200 para mães solo, por exemplo. Outras a o es de incidência também são desenvolvidas, além do escopo da pandemia. A partir de 2018, a RBRB montou uma iniciativa chamada "Bancada da Renda Básica", reunindo candidatos e políticos eleitos que têm em seus projetos de mandato a institui o de renda básica ou reforma de alguma transferência de renda que aponte para o modelo da renda básica. Além disso, a Rede teve um papel em recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que obrigou o governo via Mandado de Injun o a regulamentar a Lei 10.835/2004 da Renda Básica de Cidadania, juntamente com a Defensoria Pública da União.

Em termos mais propositivos, de acordo com Leandro Ferreira, a Rede defende um "contínuo processo de racionaliza o" das políticas de transferências contributivas e não contributivas de renda, sempre evitando que os atuais beneficiários saiam perdendo e "tornando as políticas um pouco mais incondicionais, um pouco mais individuais e regulares". O financiamento não   único, e deve ser construído no médio e longo prazo por meio de uma agenda de progressividade do Estado, tanto na arrecada o quanto nas despesas.

4.1.2 Centro de Debate de Políticas Públicas - Programa de Responsabilidade Social

O Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP) é um grupo de pesquisa multidisciplinar que reúne economistas e especialistas de vertente mais economicamente liberal e ortodoxa, como Armínio Fraga, Persio Arida, Edmar Bacha e Ilan Goldfajn. Em setembro de 2020, a convite do CDPP, Vinícius Botelho, Fernando Veloso (ambos pesquisadores do Instituto Brasileiro de Economia - IBRE FGV), Marcos Mendes (Insper), Anaely Machado (UnB) e Ana Paula Berçot elaboraram o Programa de Responsabilidade Social, uma proposta abrangente de reforma na proteção social brasileira divulgada em artigo científico (BOTELHO et al., 2020a), jornalístico (BOTELHO et al., 2020b) e em Projeto de Lei (CDPP, 2020) e Proposta de Emenda Constitucional (para revogação do salário-família e do abono salarial). A proposta do CDPP foi recepcionada no PL 5.343/2020 (JEREISSATI, 2020), do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) e funde o PBF com o abono salarial, o salário-família e o seguro defeso, que deixariam de existir.

De acordo com os autores, a proteção social brasileira dividiu-se, desde a década de 1960, entre o público dos trabalhadores formais, via programas contributivos como o abono salarial e o salário-família, e os muito pobres, sendo atendidos principalmente pelo Bolsa Família. Os trabalhadores informais que sofrem com grande volatilidade nos seus rendimentos não se encaixam em nenhuma dessas categorias e ficam, portanto, desprotegidos em situações de perda de renda. Dessa forma, os autores defendem que para os dois públicos diferentes, pessoas na informalidade e pessoas em pobreza extrema ou estrutural, devem ser desenhadas soluções específicas para seus problemas, que também são distintos, a saber: oscilação de renda e falta de renda, respectivamente.

O Centro afirma que duas saídas para os informais já foram tentadas: a transferência de renda, como no Auxílio Emergencial, na qual "gasta-se mais e obtém-se menor redução da pobreza", e esforços de formalização, como via Microempreendedor Individual (MEI), que mantém o padrão de baixa proteção (haja vista a própria necessidade do AE quando surge a pandemia) e é pouco compatível com as tendências de mudanças estruturais no mercado de trabalho, por meio da incorporação de novas tecnologias que dispensam diversas ocupações profissionais. Dessa forma, seria por meio da criação de um novo benefício especificamente voltado ao público dos informais que a proteção social poderia ser renovada.

A proposta cria então o Benefício de Renda Mínima (BRM), com a junção de quatro benefícios atualmente existentes dentro do PBF em apenas um. O diagnóstico é de que a

"estrutura [é] fragmentada e sobreposta, pune muito a declaração da renda do trabalho", por isso a necessidade de unificação e de "redução para 80% do desconto da renda do trabalho declarada" (BOTELHO et al., 2020b). O objetivo do programa seria completar a renda das famílias até o valor de R\$ 125 per capita, com cobertura de 13,2 milhões de famílias e benefício aproximado de R\$ 230 por mês. Vê-se, portanto, que há pouco avanço em relação ao que existe no Bolsa Família atualmente, especialmente na cobertura, que se mostra eventualmente até menor do que o dado mais recente de 14,7 milhões de famílias do PBF no Cadastro Único.

Além do BRM, seria criada a poupança seguro-família, em que quem tem renda baixa o suficiente para ser elegível ao BRM receberia um depósito mensal de 15% do rendimento do trabalho e quem tem rendimento superior à linha de elegibilidade tem o percentual passível de redução gradativa, com tendência a 0. O público estimado da poupança é de 12,5 milhões de famílias, e seu objetivo é constituir uma reserva financeira para momentos de necessidade, além de gerar um "estímulo à declaração de renda [formal e informal] no CadÚnico" (BOTELHO et al., 2020b). O saque pode ser realizado apenas em caso de morte do provedor, período de defeso para pescadores, calamidade e queda de renda (este último, com limite de dois saques por ano).

O programa encerra-se com o Mais Educação, pacote de estímulos educacionais composto por uma poupança de R\$ 20 mensais para crianças e jovens no Ensino Fundamental e Médio, recompensa para bom desempenho em olimpíadas e participação no ensino superior, além de ampliação do Programa Criança Feliz. O saque dos R\$ 20 é liberado às crianças e aos jovens do BRM apenas após a conclusão do Ensino Médio, de forma a desestimular a evasão. Em termos operacionais, o programa menciona a necessidade de "universalização do CadÚnico, [juntamente com] atualização online e atuação dos agentes sociais", além da criação de regras para obrigar o compartilhamento de informações entre bancos de dados (BOTELHO et al., 2020a). O texto propõe manter neutralidade financeira e não altera o teto de gastos públicos, remanejando as despesas dentro do Orçamento pela fusão de programas existentes.

4.2 Congresso Nacional

4.2.1 PL 6.072/2019

O Projeto de Lei 6.072/2019, de autoria da deputada federal Tabata Amaral (sem partido-SP), propõe uma reforma do Bolsa Família, alterando diversos aspectos do programa. De acordo com a deputada, trata-se do principal PL da chamada "agenda social"⁷, grupo de trabalho pactuado em 2019 com o presidente da Câmara, Rodrigo Maia, para avançar projetos da temática no Parlamento, "[já que] naquele momento a gente [deputados] já via um grande vácuo na política social no governo federal, no governo Bolsonaro". O texto inicial da proposta foi apoiado por 23 partidos na Câmara, o que representa a sua intenção de demonstrar uma construção conjunta do Congresso Nacional, "e não de partido A, B, C ou D". Nota-se que até partidos ligados ao presidente Jair Bolsonaro, como o Partido Social Liberal (PSL) e o Partido Social Cristão (PSC) assinaram o avulso, e o único que não apoiou foi o Partido NOVO.

O projeto está em uma Comissão Especial na Câmara, onde foi elaborado um relatório substitutivo pelo deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG), com algumas alterações em relação ao texto original. O PL retira a limitação de número máximo de dependentes por família, que atualmente é de cinco membros, "o que não faz nenhum sentido do ponto de vista de política pública e acaba excluindo e prejudicando as famílias mais vulneráveis, que são as mais numerosas", de acordo com a deputada. O PL original exigia retorno imediato das famílias ao programa em caso de perda de renda, evitando as filas do Bolsa Família que muitas vezes afetam milhões de pessoas no Brasil, e o substitutivo vai além e exige a expansão imediata da cobertura quando há crise econômica e mais famílias entram na pobreza.

As linhas de pobreza e extrema pobreza referenciadas na elegibilidade do PBF também são alteradas. O PL original estima R\$ 250 e R\$ 100, respectivamente, e o substitutivo aumenta para R\$ 260 e R\$ 130. Há estabelecimento de reajuste periódico pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e aumento dos valores dos benefícios: R\$ 130 para o básico, R\$ 130 para superação da extrema pobreza, R\$ 100 para criança, R\$ 100 gestante ou nutriz e R\$ 50 adolescente. O impacto orçamentário estimado representa um

⁷ A agenda social é um grupo de trabalho legislativo criado pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, por iniciativa da deputada Tabata Amaral. Trata-se de um conjunto de propostas legislativas que abrangem: "mudanças em programas de transferência de renda, como o Bolsa Família; alterações [...] no FGTS e Abono Salarial; iniciativas [de] empreendedorismo para beneficiários de programas sociais; [...] área ambiental e saneamento básico; e incentivos para alcance de metas de redução da pobreza por estados e municípios" (SHALDERS, 2019). Para análise na pesquisa, foi selecionado apenas o PL 6.072/19, pela relação com o tema.

aumento do custo anual do PBF para R\$ 42 bilhões no PL original e R\$ 50 bilhões no substitutivo de Eduardo Barbosa, comparado com os atuais R\$ 34 bilhões destinados ao programa.

Perguntada sobre as chances de tramitação e sucesso do PL, tendo em vista o envio de Medida Provisória pelo Executivo, a deputada Tabata Amaral respondeu que "não nos preocupa tanto se a origem do projeto final [que prevalecer] seja o PL 6072 ou uma MP do governo, [mas que] o relatório aprovado pela Câmara, o projeto final, leve em conta essa construção da agenda social". Os pontos defendidos a partir dos trabalhos da Comissão Especial, com audiências públicas com especialistas e debates entre os parlamentares, são o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprimoramento e manutenção do CadÚnico e dos pilares do PBF, como a entrega do benefício à mulher. Esses pontos não teriam sido observados na implementação do Auxílio Emergencial, o que a deputada aponta como a falha mais grave do programa.

4.2.2 Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica

Em 2020, com a criação do AE, o debate sobre a renovação das políticas sociais brasileiras se intensificou no Congresso. A Comissão Especial da reforma do Bolsa Família não funcionou desde o começo da emergência sanitária, como todas as outras comissões do parlamento. Dessa forma, em julho de 2020, foi criada a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica, a partir da intensificação do debate sobre o pós-Auxílio Emergencial e a insuficiência do Bolsa Família na conjuntura social brasileira depois da pandemia.

O então deputado federal João Campos (PSB-PE) foi quem iniciou o movimento para criação da Frente e passou a presidir a bancada, que reúne 217 deputados e senadores de 23 partidos. O objetivo da Frente é "centralizar os debates sobre a renda básica no Congresso Nacional, discutindo inclusive uma eventual proposta apresentada pelo governo federal", conforme consta em seu site⁸. Isso não significa que todos os 217 parlamentares de 23 partidos apoiam a implementação imediata de uma renda básica universal, que é colocada como objetivo de longo prazo para o Brasil. Os pontos consensuais são o foco nos mais vulneráveis, fortalecimento do SUAS e CadÚnico, ampliação do Bolsa Família, políticas

⁸ Disponível em: <<https://frentepelarendabasica.com.br/>> Acesso em 05/08/2021

intersetoriais (como educação) e financiamento redistributivo, com progressividade tributária e combate à pobreza e às desigualdades.

Há também a participação da sociedade civil organizada e de especialistas, por meio do Conselho Consultivo da Frente. Fazem parte desse colegiado Leandro Ferreira, presidente da RBRB, os economistas Armínio Fraga, José Roberto Afonso, Laura Carvalho e Monica de Bolle, Douglas Belchior, da Coalizão Negra por Direitos, Florence Bauer, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Katia Maia, da Oxfam Brasil, Ricardo Henriques, Tereza Campello e Aldaíza Sposati. Vários desses integrantes participaram de recente ciclo de debates virtuais⁹, discutindo assistência social, pobreza e desigualdade, reforma tributária, responsabilidade fiscal, desigualdade de gênero, desenvolvimento econômico e futuro do trabalho, todas questões relacionadas à necessidade, implementação e viabilidade da renda básica no Brasil.

Perguntada sobre o planejamento das próximas ações da Frente, a deputada Tabata Amaral, que preside a bancada desde a eleição de João Campos como prefeito de Recife, afirmou que aguarda o possível envio de uma proposta do governo, como divulgado informalmente pela imprensa no momento da entrevista, para articular e defender os interesses da Frente, além de pressionar pela reinstalação da Comissão Especial de reforma do Bolsa Família na Câmara caso a medida do governo não seja entregue. A deputada não é tão otimista quanto à qualidade de um desenho de reforma do PBF ou novo programa social por parte do governo Bolsonaro, contudo, que caracteriza como "ruim de gestão, desorganizado, arrogante, incompetente, promotor de ideologização rasa e que ignora a opinião especializada de quem trabalha com o assunto". O seu papel enquanto presidente da Frente, contudo, é de "construção conjunta" e não de "quanto pior, melhor", para levar adiante os pontos consensuais entre os 217 parlamentares que representa.

4.3 Governo federal

Em junho de 2020, pela primeira vez surgiu uma proposta de criação de um novo benefício social em substituição ao Bolsa Família, chamado de Renda Brasil. A ideia é que fosse um programa de renda mínima permanente, com gatilhos para a busca de emprego pelos beneficiários e mecanismo de Imposto de Renda Negativo (IRN), em que os mais pobres

⁹ Os debates estão disponibilizados, nas íntegras em vídeo, em: <https://frentepelarendabasica.com.br/ciclo-de-debates/>

receberiam via IR (RIBEIRO, 2020). Haveria a fusão de quatro programas existentes: PBF, seguro defeso, abono salarial e salário-família. No mês de julho, a imprensa noticiou que o governo planejava reestruturar o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e o Fundo Social, para possibilitar a transferência de recursos patrimoniais e de ativos da União, além de adotar a desoneração de empresas que contratassem beneficiários do programa via Carteira Verde Amarela. Havia também a previsão de um *voucher* para pagamento de creches privadas, sendo que o custo total anual ficaria em torno de R\$ 51,7 bilhões, com 18,6 milhões de famílias (57,3 milhões de pessoas) e benefício médio de R\$ 232 (FERNANDES, 2020a). O desenho do programa nesse momento estaria muito parecido com o PL 6.072/2019, da deputada Tabata Amaral, anteriormente mencionado.

Em seguida, foi anunciado que a administração federal estava estudando a possibilidade de instituir um imposto sobre transações digitais semelhante à antiga Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), com alíquota de 0,2% (CARAM; PUPO, 2020). Já em agosto, a proposta do Renda Brasil surgiu com mais detalhes, com benefício médio de R\$ 247, a ser financiado pela extinção do Programa Farmácia Popular, além dos outros programas já citados, e com a instituição de fundo com ativos da União e dividendos de estatais (Petrobras, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil), chamados de "dividendo social" (FERNANDES, 2020b). Dias depois, o presidente Jair Bolsonaro manifestou seu desagrado com a proposta da equipe do seu ministro da Economia, Paulo Guedes, alegando que queria o benefício médio no patamar de R\$ 300, o que Guedes teria condicionado ao cancelamento das deduções de saúde e educação no IR (FERNANDES; SOARES, 2020). O desentendimento ocasionou uma fala de Bolsonaro que marcou as discordâncias internas no governo: "não posso tirar de pobres para dar a paupérrimos" (MOURA, 2020).

Em setembro de 2020, surgiu mais uma ideia de financiamento, atrelando o Renda Brasil à PEC do Pacto Federativo, o que liberaria aproximadamente de R\$ 26 a 28 bilhões (LIMA; TRUFFI, 2020) e, logo em seguida, o então secretário Waldery Rodrigues, do Ministério da Economia, propôs o congelamento da correção inflacionária das aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários, além de aventar a hipótese de congelar o próprio salário mínimo do país (GRANER, 2020a). O presidente então encerrou as discussões sobre o Renda Brasil e disse que ficaríamos com o Bolsa Família até 2022, ameaçando "cartão vermelho" a quem seguisse procurando fontes de financiamento (BEHNKE, 2020).

A diretriz presidencial não foi plenamente cumprida, contudo. Já no final de setembro, ocorre mais uma rodada de especulações na imprensa sobre um novo programa social, agora com um novo nome, Renda Cidadã, atrelado à PEC Emergencial e com orçamento de R\$ 25 a 30 bilhões maior que a média recente do PBF (CAMAROTTI, 2020). Surgiram também pela primeira vez propostas mais claras de contornar o teto de gastos públicos, com uma possível moratória no pagamento de precatórios (dívidas do governo reconhecidas na Justiça) e uso de até 5% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) (GRANER, 2020b). O mesmo padrão se repete, com Paulo Guedes negando essas possibilidades poucos dias depois: "não vamos descumprir dívida que transitou em julgado e que é líquida e certa, [...] nós estamos aqui para honrar compromissos" (CARAM; RESENDE; LEMOS, 2020).

Em outubro, a discussão mudou para a realização de cortes e endurecimento de condições de elegibilidade para programas sociais já existentes, como o abono salarial, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o próprio Bolsa Família (FERNANDES; TOMAZELLI, 2020), além da extinção do desconto de 20% na declaração simplificada do Imposto de Renda (CARAM, 2020) e do corte de supersalários do funcionalismo público federal. Cogitou-se excluir cerca de 3 milhões de famílias do PBF, diminuindo significativamente a cobertura para aumentar o valor do Renda Cidadã (PUPO, 2020). No final do mês, houve propostas de instituir prêmios de até R\$ 1 mil a estudantes com bom desempenho acadêmico e esportivo, associar o CadÚnico a plataformas privadas de busca de emprego e divulgação de vagas no mercado de trabalho e criar um seguro privado para a população de baixa renda, com projetos de educação financeira para famílias em vulnerabilidade (GRANER, 2020c).

A discussão no governo federal foi então efetivamente congelada e, com o fim do Auxílio Emergencial em dezembro de 2020, o país ficou quatro meses inteiros sem AE nem programa substituto. O recrudescimento da pandemia a partir de março de 2021 forçou o governo a estender o Auxílio por mais tempo, e uma decisão em Mandado de Injunção do STF, a partir de iniciativa da Defensoria Pública da União, mandou a administração criar um programa de renda básica que regulamentasse a Lei 10.835/2004 (TEIXEIRA, 2021). O Supremo determinou que o governo federal crie o programa para implementação em 2022, com valor livremente definido, mas cobrindo toda a população em situação de extrema pobreza, com renda mensal per capita abaixo de R\$ 178.

A determinação judicial e o retorno do AE fizeram com que a discussão sobre novo programa social retornasse à pauta do governo Bolsonaro. Propôs-se aumento do PBF para valor médio de R\$ 250 em agosto ou setembro de 2021 (CARVALHO; RESENDE, 2021), só para em seguida o Ministério da Economia divulgar os estudos para a criação de mais um novo programa social. Chamado de BIP (Bônus de Inclusão Produtiva), seu público-alvo seria de jovens que nem estudam nem trabalham, ou estão em situação de informalidade, a quem o governo pagaria R\$ 300 complementados por outros R\$ 300 do BIQ (Bônus de Incentivo à Qualificação), transferidos pelas empresas que contratassem esses jovens. A contratação se daria em regime especial de treinamento com limite de quatro meses, para 2 milhões de jovens e com uma parceria com o Sistema S (SIMÃO; RIBEIRO, 2021).

Em junho de 2021, a administração passou a estudar a possibilidade de utilizar recursos de privatizações para o financiamento de um programa de renda básica (TOMAZELLI, 2021a), o que é vedado pela legislação, já que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) proíbe, nos seus artigos 17 e 44¹⁰, a utilização de receitas de capital para custeio de despesas correntes obrigatórias. No início de julho, houve a proposta de que 30% do benefício do novo PBF pudesse ser utilizado no pagamento de crédito consignado (FERNANDES, 2021a), o que distorce o objetivo original da política pública. A discussão mais recente, entrando para o início de agosto de 2021, contava ainda com confusões de valores, ora em torno de R\$ 300 (DELLA COLETTA; CARAM, 2021) ora R\$ 400 (LIMA, 2021), com o retorno da sugestão de calote no pagamento de precatórios (VARGAS, 2021) e do fundo com "dividendos sociais" de estatais (PUPO et al., 2021).

Algumas novidades surgiram, contudo: houve uma proposta de pagar um bônus a quem conseguir emprego formal (CHAIB; RESENDE, 2021), devido a uma avaliação do governo Bolsonaro de que o PBF desestimula a procura de emprego e impacta negativamente a força de trabalho, o que já foi desmentido por pesquisas empíricas. O nome do novo programa agora está definido como Auxílio Brasil, que pretende alcançar 17 milhões de famílias, além de fundir, junto com os outros programas, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

¹⁰ Art. 17: "Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios".

Art. 44: "É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos"

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em 06/08/2021

No dia 9 de agosto de 2021, o presidente Jair Bolsonaro foi ao Congresso Nacional (MAZUI, 2021) junto com ministros do seu gabinete para oficialmente apresentar a Medida Provisória 1.061/2021¹¹, que cria o Auxílio Brasil, substituindo o Programa Bolsa Família. Por ser uma MP, o novo programa já tem força de lei a partir do momento da edição, mas precisa ser aprovado no Congresso Nacional em até 120 dias.

O novo programa tem um conjunto total de nove benefícios, e nenhum valor foi estabelecido pela MP 1.061. Três são os benefícios básicos: o Benefício Primeira Infância, para famílias com crianças de até 3 anos incompletos e limite de 5 por família; o Benefício Composição Familiar, para famílias com gestantes ou filhos de 3 a 21 anos, também limitado a 5 a cada família; e o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, quando a família não logrou sair da situação mesmo após o recebimento das outras transferências, sem limite por família (GOMES; MAZUI, 2021).

Outros nove são benefícios extra: o Auxílio Esporte Escolar, 12 parcelas mensais para estudantes de 12 a 17 anos incompletos, membros de famílias beneficiárias com destaque nos Jogos Escolares Brasileiros; Bolsa de Iniciação Científica Júnior, para estudantes de destaque em competições acadêmicas e científicas, em 12 parcelas mensais sem limite por família; o Auxílio Criança Cidadã, pago ao responsável por criança de 0 a 48 meses incompletos para matrícula em creches privadas; o Auxílio Inclusão Produtiva Rural, transferido por até 36 meses para agricultores familiares inscritos no Cadastro Único, sendo os primeiros três meses de carência e depois com exigência de doação de alimentos para a educação e assistência social aos mais vulneráveis; o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, para quem comprovar vínculo formal de emprego, com limite de 1 por família; e o Benefício Compensatório de Transição, para beneficiários do PBF que foram prejudicados com o Auxílio Brasil (GOMES; MAZUI, 2021). Além dos benefícios, foi confirmada a permissão de uso de até 30% do valor do Auxílio Brasil para pagamento de crédito consignado pelos beneficiários (CARAM; PUPO; RESENDE, 2021).

O programa não foi bem recepcionado nem pela sociedade civil, nem por especialistas e parlamentares. A Rede Brasileira de Renda Básica divulgou nota em que critica a MP por ser "insuficiente e cruel com os mais pobres, [além de] pior do que o PBF" por oito razões (FERNANDES, 2021b):

¹¹ Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>>

- Indefinição dos valores do programa
- Indefinição do número de famílias beneficiárias, sendo que, com a estagnação do CadÚnico e a pandemia, muitas famílias mudaram de situação social
- Empurra beneficiários para o crédito consignado, gerando endividamento
- Condiciona novos auxílios ao bom desempenho em esporte e ciência sem dar condições para isso
- Aumenta a pulverização, com nove benefícios de difícil compreensão e transparência
- Não considera todos os apontamentos e falhas de implementação do Auxílio Emergencial
- Não cria transição de dados AE-CadÚnico, sem integração informacional
- Não dialoga com a realidade brasileira e novas respostas exigidas pela população, ignorando os princípios da renda básica

O presidente da RBRB, Leandro Ferreira, também criticou a falta de previsibilidade que o programa dá aos brasileiros mais pobres. Afirmou que "a MP não resolve o problema, que é a geração de filas no Bolsa Família, caso não haja Orçamento disponível para que se pague o programa" (FERNANDES, 2021c). Na mesma entrevista, Ferreira disse que "nós [RBRB] vamos fazer o debate no Congresso e estamos correndo para apresentar emendas à MP", e uma reunião da Frente da Renda Básica no Legislativo foi convocada para o dia 11 de agosto.

A Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica divulgou nota em 12 de agosto expressando "profunda preocupação" com a proposta do governo Bolsonaro, que "erra tanto na forma quanto no mérito". Os parlamentares defendem que "um dos grandes méritos do PBF é a focalização exclusiva no combate à fome e pobreza e promoção ao acesso de serviços públicos", e o acréscimo de mais benefícios, chegando a 9, "complexifica o programa e o torna uma política que não conseguirá ser operacionalizada na sua integridade". Ademais, "cria-se uma série de requisitos, como [exercício de] atividade remuneratória ou ter vínculo formal de emprego", sem qualquer explicitação de valor do benefício ou das linhas de pobreza e extrema pobreza. Os parlamentares também criticam a utilização de moratória no pagamento de precatórios para financiamento do Auxílio Brasil, "[medida] irresponsável fiscal e socialmente, [que coloca] em risco a continuidade do programa", além de o governo apresentar a reformulação do PBF via MP, "com tramitação acelerada e sem o diálogo amplo e necessário com a sociedade civil e parlamentares" (FRENTE PARLAMENTAR DA RENDA BÁSICA, 2021).

Letícia Bartholo, também entrevistada nesta pesquisa, comparou a proposta a uma "árvore de Natal", um fenômeno que, afirma, torna-se cada vez mais comum nas transferências de renda em países da América Latina: "começa a inserir no mesmo [programa] várias ações ao ponto que o programa de combate à pobreza perde seu objetivo-chave, e a árvore fica tão cheia de bolas que enverga e cai". Bartholo também atesta que "a MP não enfrenta os problemas essenciais, que são a ampliação da cobertura, dos valores e a defasagem dos benefícios", trazendo, assim, apenas "penduricalhos" (FERNANDES, 2021d).

Nomes importantes da política social brasileira, que participaram da criação do Bolsa Família, também criticaram duramente o Auxílio Brasil em relatos à Folha de S. Paulo. Tereza Campello, ex-ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, afirmou que "o que eles estão fazendo é destruir o programa, substituindo a sua essência por algo que nunca foi testado, [...] algo complicado, desconjuntado e disfuncional", e Ricardo Henriques apontou a reversão do caminho de racionalização que inicialmente ocasionou na criação do PBF com unificação de benefícios, enxergando a proposta de Bolsonaro como "um empilhar de agendas de quem não entende a complexidade da política social, [...] um 'não-programa', impossível de executar" (GAVRAS, 2021).

Ricardo Paes de Barros afirmou que o programa tem um "diagnóstico adequado, mas um tratamento que talvez possa piorar as coisas". O Auxílio Brasil ignora, segundo ele, três problemas do PBF: "organizar melhor a fila e ser mais bem focalizado; retomar o pilar da inclusão produtiva do Brasil sem Miséria; e integrar melhor os governos federal, estadual e municipal com os CRAS". Paes de Barros critica especialmente a contabilização da renda do trabalho no Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, e o aspecto "desarticulado e desarticulador das redes de educação infantil municipal" do Auxílio Criança Cidadã, além da federalização de decisões que são, para ele, eminentemente locais, como a alocação de bônus por mérito escolar ou esportivo. O programa "desincentiva as pessoas a terem renda do trabalho, porque quanto mais renda do trabalho elas têm, maior a chance de elas saírem da extrema pobreza e perderem o benefício", e melhor seria para o Brasil "focar sua atenção a um número até menor de famílias com um valor de benefício bem maior" (TOMAZELLI, 2021b).

Rafael Osório, do IPEA, não vê "um esforço para racionalização administrativa e nem uma grande diferença no alcance dos benefícios" (CARNEIRO; VASCONCELOS; PASSARELLI, 2021), enquanto o economista Daniel Duque aponta que o Auxílio Brasil "herda aspectos positivos do PBF, [...] mas, adicionalmente, cria novos benefícios que tiram o

benefício do programa e reduzem seu potencial de focalização, o que tende a *aumentar* a vulnerabilidade de famílias em situação de maior pobreza, mesmo com aumento do valor médio" (DUQUE, 2021).

5. CONCLUSÃO

Esta pesquisa procurou analisar os cenários possíveis de renovação da proteção social brasileira após a pandemia de Covid-19, notadamente a proteção não-contributiva por meio de transferências de renda, seja renda mínima ou renda básica. O foco se deu sobre a atuação de três atores principais: a sociedade civil organizada (junto com a academia), o Congresso Nacional e o governo federal. Por meio da análise documental de livros, artigos, projetos de lei e matérias jornalísticas e com a realização de entrevistas semiestruturadas com Rogério Barbosa, Leandro Ferreira, Letícia Bartholo e Tabata Amaral, foi possível analisar as diferentes propostas em debate, e quais seriam os seus impactos sobre a política social no Brasil.

O Bolsa Família tinha uma lógica aditiva e de expansão até 2014 e, a partir de 2015/2016, com a entrada de Michel Temer e o início da exclusão em massa de beneficiários e paralisação do crescimento do PBF, houve uma reversão de curso. A expansão que o governo Bolsonaro planeja agora - assim como os "balões de ensaio" de idas e vindas em ideias de novos programas desde o começo da pandemia - é circunstancial e parece limitada ao exercício orçamentário do ano eleitoral de 2022, além de não ser consensual dentro da própria administração. O Auxílio Brasil não é um redesenho estrutural do Bolsa Família, nem ataca seus defeitos que foram apontados para além da defasagem monetária (lógica do direito se adequando ao orçamento, fila de espera, linhas de pobreza e miséria muito defasadas, expansão gradativa com vocação universalista, muitos benefícios separados), e adiciona complexidades e aspectos preocupantes e regressivos para uma política pública muito bem avaliada no país.

A única preocupação governamental parece ser encontrar uma fonte de financiamento para a expansão do valor, dentro do teto de gastos ou contornando-o, além de ignorar por completo a experiência e o conhecimento construído no Estado brasileiro, com o Cadastro Único, o SUAS e as políticas bem-sucedidas até aqui. Não obstante, os aspectos operacionais da política pública proposta pelo governo desvirtuam o próprio objetivo da proteção social

não-contributiva, como a possibilidade de uso da renda transferida para pagamento de dívida, exigência de comprovação de vínculo formal de emprego e pagamento de vouchers para matrícula em creches privadas.

Por parte do Poder Legislativo, o Senado tem principalmente a proposta mais restrita do Programa de Responsabilidade Social, acolhido por Tasso Jereissati, que institui uma nova modalidade de seguro na proteção social, com estabilidade e até retrocesso em relação ao status quo, como na diminuição da cobertura. A pandemia aprofundou nossas vulnerabilidades sociais, voltamos a ver milhões de brasileiros passando fome e não deveríamos, portanto, optar por ter tantas condicionalidades e benefícios tão pouco generosos nesse momento. Na Câmara, o PL 6.072/2019 de Tabata Amaral e o substitutivo do dep. Eduardo Barbosa parecem ter uma tramitação mais favorável, com a comissão especial já instalada há bastante tempo, e o PL ataca questões importantes do Bolsa Família, o que representaria uma boa solução para os problemas da assistência no Brasil. A criação da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica foi iniciativa importante para garantir um espaço de consenso em pontos mínimos na discussão, além de representar um avanço institucional na articulação da ampliação das políticas sociais no Brasil. Mesmo assim, não parece ser suficiente buscarmos apenas atacar as falhas do PBF.

Em recente estudo publicado pelo IPEA (PAIVA et al., 2021), Luis Henrique Paiva, Letícia Bartholo, Pedro Souza e Rodrigo Orair simularam três modelos de transferência de renda: um universal, pago a todos os brasileiros sem distinção, um focalizado nos mais pobres e um híbrido, com um componente universal entre crianças e adolescentes e um componente focalizado nos mais vulneráveis. Além disso, foram estabelecidos três cenários orçamentários, de R\$ 58 bilhões, R\$ 120 bilhões e R\$ 150 bilhões por ano, com possibilidades de financiamento vinculadas à unificação de benefícios, reforma tributária via PEC 45/2019 e aumento da progressividade na cobrança do Imposto de Renda. Os resultados das simulações mostram que é preciso aumentar significativamente o gasto com a transferência de renda, e que o modelo híbrido e o focalizado teriam impacto mais forte na redução da pobreza e da desigualdade do que uma renda básica universal. Mesmo o cenário mais restrito teria abrangência de 26 milhões de famílias e orçamento de mais R\$ 24 bilhões em comparação com o atual PBF. A saída adequada para os desafios pós-pandemia seria o caminho rumo a um programa híbrido com orçamento robusto, como também indica a conclusão do estudo. Além disso, o programa híbrido representaria uma boa resposta à realidade brasileira, já que,

como afirma Rogério Barbosa, "a pirâmide etária dos pobres é mais triangular, então, ao focalizar o benefício universal nas crianças, se acabaria indiretamente focalizando nos mais pobres". No entanto, apesar de ser esse o cenário de maior impacto na redução da pobreza, da miséria e da desigualdade de renda, o que deve ser perseguido pelo Poder Público, especialmente com a piora dessas mazelas sociais com a emergência sanitária, é pouco provável que prospere, devido ao contexto econômico e político posto no país

A discussão sobre transferências de renda e a renda básica no Brasil mudou de patamar a partir de 2020 e com a pandemia de Covid-19. A sociedade civil passou a se mobilizar com mais força e a pressionar em maior grau o poder público, para o atendimento de grande parte da população em situação de pobreza e miséria. Os princípios da renda básica passaram a ser mais observados no Congresso Nacional e nas proposições legislativas, o que culminou na própria criação da Frente Parlamentar. A decisão do STF obrigando o governo federal a regulamentar a Lei 10.835/2004, da Renda Básica de Cidadania, colocou ainda mais pressão sobre o Poder Executivo para discutir um novo programa social, movido também pelos dividendos eleitorais que podem ser auferidos com essa iniciativa. No entanto, o governo não apresentou uma proposta concreta de reforma estrutural, com ideias de retrocesso na agenda social e extremamente limitadas à busca por fontes circunstanciais e paliativas de maior financiamento. É baixa, portanto, a probabilidade de o governo Bolsonaro apresentar de fato uma proposta com vocação universalista a partir do Auxílio Brasil, e contando com a sustentação positiva que mantém no Congresso, as prioridades da sociedade civil e da Frente Parlamentar têm chances de ser atropeladas pela Medida Provisória do Executivo.

Analisando a conjuntura exposta neste artigo, um primeiro passo adequado para renovar e fortalecer a rede de proteção social não-contributiva por meio das transferências de renda seria a aprovação do PL 6.072/2019 com o substitutivo de Eduardo Barbosa, que ataca as principais falhas e defasagens do Bolsa Família. Idealmente, as movimentações a partir disso devem ser pactuadas entre governo, Congresso, sociedade civil e opinião especializada, para garantir que as necessidades de todos sejam contempladas no debate público e parlamentar. O valor da transferência de renda deve aumentar e mais pessoas precisam ser contempladas, especialmente com os duros efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o desemprego, a pobreza e a miséria. Devemos tornar os benefícios mais incondicionais, evitando o estigma dos beneficiários e os custos administrativos para monitorar o

cumprimento das condicionalidades, além de garantir a racionalização administrativa da ação social do Estado brasileiro, buscando reduzir a quantidade de benefícios.

O Auxílio Emergencial já pode ser considerado como importante ponto de inflexão na proteção social brasileira, já que alcançou muitas famílias com valor muito maior que o estabelecido no PBF e evidenciou falhas do sistema, como a dificuldade em captar choques brutos de renda com a alta taxa brasileira de informalidade no mercado de trabalho, a defasagem e necessidade de reforma do PBF e a falta de válvulas de escape para situações emergenciais. No entanto, apesar da importante inflexão no debate público e parlamentar, o caminho rumo a uma renda básica no Brasil ainda se encontra no cenário de médio a longo prazo, e depende fundamentalmente de questões complexas no âmbito orçamentário (reforma tributária, teto de gastos, despesas sociais) e político (eleições de 2022, visão da equipe econômica e construção de consenso no Congresso)

Esta Iniciação Científica buscou contribuir ao debate público e acadêmico em andamento sobre alternativas nas transferências de renda pós-pandemia, uma agenda de pesquisa que cresce em importância e apresenta diversas possibilidades de estudo nos próximos anos, com impactos sobre a formulação de políticas públicas e a atuação parlamentar e governamental.

6. REFERÊNCIAS

BARROS, A. Desemprego fica em 14,6% no trimestre até maio e atinge 14,8 milhões de pessoas. **Agência de Notícias IBGE**, 30 jul. 2021.

BEHNKE, E. Bolsonaro “enterra” Renda Brasil e fala em cartão vermelho para quem propõe congelar aposentadoria. **O Estado de S. Paulo**, 15 set. 2020.

BICHIR, R. O Bolsa Família na berlinda? - Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 87, p. 115–129, jul. 2010.

BOTELHO, V. et al. **Programa de Responsabilidade Social - Diagnóstico e Proposta**. [s.l.] Centro de Debate de Políticas Públicas, 7 set. 2020a. Disponível em: <<https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2021.

BOTELHO, V. et al. Redesenho de programas reduziria pobreza em até 24% sem gasto novo, estimam pesquisadores. **Folha de S. Paulo**, 12 set. 2020b.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N.; FERREIRA, L. T. Eventos focalizadores e a pandemia

da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 3, p. 644–661, maio 2021.

CALDÉS, N.; MALUCCIO, J. A. The cost of conditional cash transfers: Conditional Cash Transfers. **Journal of International Development**, v. 17, n. 2, p. 151–168, mar. 2005.

CAMAROTTI, G. Renda Cidadã entrará na PEC emergencial e terá pelo menos R\$ 25 bilhões a mais que o Bolsa Família. **G1**, 28 set. 2020.

CARAM, B. Governo quer extinguir desconto de 20% em declaração simplificada do IR. **Folha de S. Paulo**, 4 out. 2020.

CARAM, B.; PUPO, F. Governo vira refém do auxílio emergencial e cria força-tarefa para agilizar Renda Brasil. **Folha de S. Paulo**, 18 jul. 2020.

CARAM, B.; PUPO, F.; RESENDE, T. Beneficiário poderá usar até 30% do novo Bolsa Família com crédito consignado. **Folha de S. Paulo**, 9 ago. 2021.

CARAM, B.; RESENDE, T.; LEMOS, I. Guedes diz que precatório não será usado no Renda Cidadã. **Folha de S. Paulo**, 30 set. 2020.

CARAM, B.; URIBE, G.; CARVALHO, D. Extensão de auxílio deve custar R\$ 100 bi e rombo de 2020 encosta em R\$ 1 tri. **Folha de S. Paulo**, 31 ago. 2020.

CARNEIRO, L.; VASCONCELOS, G.; PASSARELLI, H. Financiamento futuro é principal preocupação. **Valor Econômico**, 10 ago. 2021.

CARVALHO, D.; RESENDE, T. Valor médio do Bolsa Família deve aumentar para R\$ 250, diz Bolsonaro. **Folha de S. Paulo**, 28 abr. 2021.

CDPP. Projeto de Lei - Programa de Responsabilidade Social. . set. 2020.

CHAIB, J.; RESENDE, T. Governo discute dar aumento no Bolsa Família para quem conseguir emprego. **Folha de S. Paulo**, 3 ago. 2021.

CIDADANIA, M. DA. **Conheça o Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

CIDADANIA, M. DA. **Benefícios - Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

CORRÊA, M.; VENTURA, M. Sem Renda Brasil, governo prevê R\$ 34,8 bilhões para o Bolsa Família em 2021. **O Globo**, 31 ago. 2020.

DELLA COLETTA, R.; CARAM, B. Bolsonaro afirma que Bolsa Família deve ser reajustado para R\$ 300. **Folha de S. Paulo**, 20 jul. 2021.

DUQUE, D. Aumento do valor do Bolsa Família não resolve a vulnerabilidade dos mais pobres; leia análise. **O Estado de S. Paulo**, 10 ago. 2021.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85–116, set. 1991.

FERNANDES, A. Proposta do governo prevê R\$ 51,7 bi para o Renda Brasil e benefício médio de R\$ 232,31. **O Estado de S. Paulo**, 3 jul. 2020a.

FERNANDES, A. Guedes fecha valor médio do Renda Brasil em R\$ 247, com fim de programas considerados ineficientes. **O Estado de S. Paulo**, 24 ago. 2020b.

FERNANDES, A. Novo Bolsa Família pode liberar 30% do benefício para pagar crédito consignado. **O Estado de S. Paulo**, 1 jul. 2021a.

FERNANDES, A. Novo Bolsa Família é “insuficiente e cruel com os mais pobres”, diz rede de 300 entidades. **O Estado de S. Paulo**, 9 ago. 2021b.

FERNANDES, A. “Auxílio Brasil tira a previsibilidade que os mais pobres também esperam”, diz Leandro Ferreira. **O Estado de S. Paulo**, 10 ago. 2021c.

FERNANDES, A. Novo Bolsa Família é como árvore de Natal cheia de bolas que pode envergar e cair, diz ex-secretária. **O Estado de S. Paulo**, 10 ago. 2021d.

FERNANDES, A.; SOARES, J. Para Renda Brasil chegar a R\$ 300, é preciso cortar deduções do IR, diz Guedes a Bolsonaro. **O Estado de S. Paulo**, 25 ago. 2020.

FERNANDES, A.; TOMAZELLI, I. Para bancar Renda Cidadã, governo e Congresso estudam endurecer BPC, abono e Bolsa Família. **O Estado de S. Paulo**, 6 out. 2020.

FOLHA DE S. PAULO. Brasil registra 1.183 mortes por Covid em 24 h e chega a 20,2 milhões de casos. **Folha de S. Paulo**, 10 ago. 2021.

FREITAS, F. **Renda básica de cidadania: análise comparada da literatura no Brasil, Estados Unidos e Holanda**. Dissertação de mestrado—Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, mar. 2019.

FRENTE PARLAMENTAR DA RENDA BÁSICA. **Nota da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica em Relação à Medida Provisória 1061/2021**. Disponível em: <<https://twitter.com/frentepelarenda/status/1425953226180988929/photo/1>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

GAMBIER CAMPOS, A. **Bem-estar social nos anos 1990 e 2000: traços estilizados da história brasileira**. Brasília: IPEA, jan. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3512/1/td_2025.pdf>.

GAVRAS, D. Novo Bolsa Família: Desconjuntado, impossível de executar e amador; especialistas criticam programa. **Folha de S. Paulo**, 9 ago. 2021.

GERTLER, P.; BOYCE, S. **An Experiment in Incentive-Based Welfare: The Impact of PROGRESA on Health in Mexico**. [s.l.] Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), abr. 2001. Disponível em: <<https://www.povertyactionlab.org/evaluation/impact-progres-a-health-mexico>>.

GOMES, P. H.; MAZUI, G. Novo Bolsa Família: entenda os principais pontos da proposta enviada pelo governo. **G1**, 9 ago. 2021.

GRANER, F. Desindexação de aposentadorias abre espaço para Renda Brasil, diz Waldery. **Valor Econômico**, 14 set. 2020a.

GRANER, F. Análise: Renda Cidadã deve ter drible no teto e moratória de dívida judicial. **Valor Econômico**, 28 set. 2020b.

GRANER, F. Novo programa social deve ter prêmios de até R\$ 1 mil por estudante. **Valor Econômico**, 22 out. 2020c.

GRANER, F. Auxílio emergencial custa R\$ 20 bi por mês no bimestre final. **Valor Econômico**, 15 jan. 2021.

JEREISSATI, T. PL n. 5.343 de 2020. Institui a Lei de Responsabilidade Social; estabelece normas de responsabilidade social para a redução da pobreza e dá outras providências. . dez. 2020.

LESSA KERSTENETZKY, C. FOI UM PÁSSARO, FOI UM AVIÃO? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 36, n. 02, p. 14–35, jul. 2017.

LIMA, D. Governo entrega PEC que destrava novo Bolsa Família de cerca de R\$ 400. **CNN Brasil**, 2 ago. 2021.

LIMA, V.; TRUFFI, R. Governo quer usar R\$ 28 bi do pacto federativo para custear Renda Brasil. **Valor Econômico**, 4 set. 2020.

MAZUI, G. Novo Bolsa Família: Bolsonaro entrega medida provisória ao Congresso. **G1**, 9 ago. 2021.

MOURA, E. Bolsonaro diz ter recusado proposta de Guedes para Renda Brasil. **Folha de S. Paulo**, 26 ago. 2020.

NERI, M. **A Escalada da Desigualdade - Qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza?** Rio de Janeiro: FGV Social, ago. 2019. Disponível em: <<https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2021.

NERI, M. FGV Social comenta os cortes no Bolsa Família e o aumento da extrema pobreza no Brasil. **FGV Social**, 3 mar. 2020.

NERI, M.; VAZ, F.; SOUZA, P. H. G. F. DE. **Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2013. Disponível em: <<https://www.cps.fgv.br/cps/bd/papers/es110-Duas-decadas-de-desigualdade-e-pobreza-no-Brasil-medidas-pela-Pnad-IBGE-Marcelo-Neri.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

PAIVA, L. H. et al. **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios**. Brasília: IPEA, maio 2021. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210521_publicacao_preliminar_a_reformulacao_das_transferencias.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2021.

PAIVA, L. H.; FERNANDES DE SOUSA, M.; PEDRO NUNES, H. M. **A focalização do Programa Bolsa Família (PBF) no período 2012-2018, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Brasília: IPEA, jun. 2020. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2567.pdf>.

PUPO, F. Renda Cidadã pode cortar 3 milhões de famílias do programa para caber no Orçamento. **Folha de S. Paulo**, 14 out. 2020.

PUPO, F. et al. Governo apresenta a líderes do Congresso proposta que cria fundo para pagar “dividendo social”. **Folha de S. Paulo**, 2 ago. 2021.

RENDA BÁSICA QUE QUEREMOS! **Renda Básica Emergencial - Relatório de Implementação**. [s.l.] Renda Básica que Queremos, [s.d.].

RESENDE, T. Bolsa Família volta a ter fila de espera e corre risco de encolher. **Folha de S. Paulo**, 1 out. 2019.

RESENDE, T. Governo não paga auxílio a mais de 400 mil na fila do Bolsa Família. **Folha de S. Paulo**, 13 jun. 2021.

RESENDE, T.; CARAM, B. Cobertura do Bolsa Família cai após o fim do auxílio emergencial. **Folha de S. Paulo**, 14 jan. 2021.

RIBEIRO, M. Em reunião, Guedes formaliza criação de programa de renda mínima mais abrangente. **Valor Econômico**, 8 jun. 2020.

ROUBICEK, M. Como o governo se apropria da criação do auxílio emergencial. **Nexo Jornal**, 12 jun. 2020.

SCHULTZ, T. P. **The Impact of PROGRESA On School Enrollments**. Washington: International Food Policy Research Institute, 20 abr. 2000. Disponível em: <<http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/125437/filename/125438.pdf>>.

SHALDERS, A. O que é a “agenda social” que une Rodrigo Maia e Tábata Amaral. **BBC News Brasil**, 19 nov. 2019.

SILVEIRA, D. Extrema pobreza se manteve estável em 2019, enquanto a pobreza teve ligeira queda no Brasil, aponta IBGE. **G1**, 12 nov. 2020.

SIMÃO, E.; RIBEIRO, M. Programa antidesemprego deve custar R\$ 6 bilhões. **Folha de S. Paulo**, 7 maio 2021.

SOUZA, P. H. G. F. DE et al. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Brasília: IPEA, ago. 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td_2499.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2021.

SUPLICY, E. **Renda de Cidadania: A saída é pela porta**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, M. STF manda governo criar programa de renda básica para pessoas em extrema pobreza. **Folha de S. Paulo**, 26 abr. 2021.

TOMAZELLI, I. Governo discute uso de privatizações para bancar programa de renda básica. **O Estado de S. Paulo**, 3 jun. 2021a.

TOMAZELLI, I. Auxílio Brasil tem “bom diagnóstico”, mas o “tratamento” pode piorar as coisas, diz Paes de Barros. **O Estado de S. Paulo**, 11 ago. 2021b.

VARGAS, M. Governo quer negociar precatórios para garantir reformulação do Bolsa Família em 2022. **Folha de S. Paulo**, 31 jul. 2021.

7. ANEXOS

Entrevista - Rogério Barbosa

1. Como sua trajetória pessoal e profissional se entrelaça com a discussão sobre programas de transferência de renda e renda básica?
2. Você acredita que podemos desenhar um programa de longo prazo já após o Auxílio, ou devemos ter uma política transitória?
3. Como você avalia a opção entre a coexistência do Bolsa Família com um novo programa ou a substituição do PBF?
4. Qual é a sua avaliação sobre o Auxílio Emergencial (pontos positivos e negativos)? Acha que ele acelera o debate público e parlamentar sobre renda básica ou não?
5. Como você observa as diferentes possibilidades de público-alvo para um novo programa pós-pandemia (crianças, recorte de renda, abordagem integrada)?
6. É preciso mudar o teto de gastos para uma ampliação do Bolsa Família ou criação de programa mais robusto? Como avalia as possibilidades de financiamento?
7. É possível implementar uma renda básica ou programa mais amplo com o teto de gastos e sem reforma tributária?

Entrevista - Leandro Ferreira

1. Como a sua trajetória profissional e acadêmica te levou à posição de presidente da Rede Brasileira de Renda Básica?
2. Qual foi a atuação da Rede na criação do Auxílio Emergencial? Houve articulação com o Congresso Nacional?
3. Qual é a avaliação da RBRB sobre o desenho final do AE? Quais são os pontos positivos e negativos, na sua visão?
4. Você acha que o Bolsa Família é de fato um primeiro passo da renda básica no Brasil?
5. Dada a nossa conjuntura, como você observa a possibilidade de um novo programa social pós-AE, ou de ampliação do PBF?
6. Como vocês estão atuando nesse momento, com o governo e o Congresso? Você considera que a pandemia abriu a janela de oportunidade para implementar a Lei 10.835/2004?
7. Qual é a avaliação da RBRB sobre a possibilidade da renda básica infantil?

8. Como a Rede se posiciona quanto às propostas já divulgadas do governo Bolsonaro?
9. A RBRB acompanha e articula com iniciativas no âmbito subnacional?
10. O que vocês defendem, na prática, em termos de desenho de política após o AE? Como financiar? Existe algum PL no Congresso que recepcione a sua proposta?

Entrevista - Letícia Bartholo

1. Como a sua trajetória profissional e acadêmica se relaciona com as transferências de renda e políticas sociais?
2. Depois da sua experiência com o Bolsa Família e o Cadastro Único, como avalia o programa hoje?
3. Como avalia o Auxílio Emergencial, em termos do benefício, seu público alvo e operacionalização?
4. Você acha que de fato mudou o debate sobre política social e transferência de renda no Brasil com o AE?
5. Qual foi a sua experiência na assessoria técnica da Frente da Renda Básica?
6. Como avalia o Programa de Responsabilidade Social (CDPP/Tasso Jereissati)?
7. Como se deu o estudo recentemente publicado por vocês no Ipea? Quais são os modelos que vocês simularam?
8. Por que o benefício focalizado e o híbrido mostram melhores resultados em redução de pobreza e desigualdade do que a renda básica universal?
9. Em termos de financiamento, como você avalia as possibilidades em debate?
10. Em um novo programa, devemos continuar com o CadÚnico? O que acha da proposta de autodeclaração digital de beneficiários via app?
11. O que você defende para a proteção social não-contributiva no futuro próximo?

Entrevista - Tabata Amaral

1. Qual é a sua visão e avaliação sobre o Bolsa Família?
2. O PL 6072 não chega a avançar muito na redefinição das linhas de pobreza e extrema pobreza, quando comparadas às medições do Banco Mundial, por exemplo. Por quê?
3. Quais foram as principais mudanças do substitutivo do dep. Eduardo Barbosa?

4. Você avalia que o PL 6072 tem como prevalecer mesmo com uma proposta do governo?
5. Você acha que a discussão mudou com a eleição de Arthur Lira como presidente da Câmara?
6. Como foi sua atuação no início do Auxílio Emergencial e o que você viu no Congresso?
7. Como você avalia a implementação do AE (pontos positivos e negativos)?
8. Como surgiu a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica que você hoje preside?
9. Quais atividades foram realizadas pela Frente desde que foi criada?
10. Você acha que a pandemia de fato mudou a discussão sobre o assunto?
11. Qual é o planejamento de curto prazo na atuação da Frente?
12. Você conhece o PL 5.343 do sen. Tasso Jereissati? Se sim, como avalia?
13. O que pensa sobre a atuação do governo federal sobre o assunto?
14. Você defende uma renda básica universal no Brasil? Por quê?
15. É possível financiar uma renda básica ou programa mais robusto mantendo o teto de gastos?